



# Отчет

о результатах  
контрольного мероприятия  
«Проверка результативности  
использования субсидий  
из федерального бюджета  
организациям воздушного транспорта  
в целях обеспечения доступности  
воздушных перевозок населению  
в 2017–2018 годах и истекшем  
периоде 2019 года»



## Краткие результаты контрольного мероприятия

### Цели

Оценка результативности использования средств федерального бюджета, предоставленных в виде субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению на территории Российской Федерации.

### Итоги проверки

Проверка показала, что количество субсидируемых маршрутов увеличилось, но в них включались маршруты, которые уже осуществлялись в коммерческой гражданской авиации, что не способствовало расширению маршрутной сети.

Развитие маршрутов в труднодоступные и удаленные населенные пункты, где авиационный транспорт является основным или единственным и имеет социальную значимость, не обеспечивалось.

## Труднодоступные и удаленные населенные пункты



г. Симферополь и г. Калининград включены в перечень труднодоступных и удаленных населенных пунктов, что нецелесообразно



- 48 включены в субсидируемые маршруты
- 414 не включались в субсидируемые маршруты

Доля перевезенных с территории Дальнего Востока и обратно льготных категорий пассажиров в общей численности льготников ДФО составила чуть больше 10 %.

Некачественное планирование бюджетных ассигнований приводило в том числе к необходимости планирования в течение года дополнительных объемов бюджетных средств в условиях, когда авиакомпаниями уже сформирована маршрутная сеть и обеспечена коммерческая загрузка воздушных судов.

Объем неосвоенных средств субсидии по итогам 2019 года составил 1,9 млрд рублей, или 12,6 % от объема выделенных средств.

## Выводы

Дополнительные меры государственной поддержки авиакомпаний не оказали должного влияния на снижение тарифов на воздушные перевозки.

Значения плановых показателей, характеризующих результаты предоставления субсидий, по количеству субсидируемых маршрутов и количеству перевезенных пассажиров занижены и требуют корректировки.

В авиакомпаниях в отдельных случаях не обеспечивалось хранение копий первичных документов, подтверждающих перевозку льготных категорий граждан.

Росавиацией системно не обрабатывались и не собирались в электронном виде данные из отчетных документов авиакомпаний.

## Предложения

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями:

- внести изменения в правила предоставления субсидий;
- внести изменения в паспорт федерального проекта «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;
- сформировать подходы к установлению размеров субсидий с учетом экономической обоснованности;
- сформировать программы субсидирования социально значимых авиамаршрутов.

Направить информационное письмо в Минтранс России с предложениями:

- установить требования об организации в авиакомпаниях электронного хранения копий первичных документов по перевозке пассажиров;
- установить требования по представлению авиакомпаниями отчетных документов в электронном виде с использованием электронно-цифровой подписи;
- разработать методику расчета потребности объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий авиакомпаниям на этапе бюджетных проектировок.

# Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности использования субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
16 июня 2020 года

## 1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.10.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год, пункт 3.9.0.10).

## 2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность объектов контрольного мероприятия по обеспечению доступности воздушных перевозок для населения и развитию региональной маршрутной сети;
- бухгалтерская, бюджетная, финансовая и статистическая отчетность, регистры бухгалтерского и бюджетного учета, договоры и соглашения, первичные и иные документы, подтверждающие совершение операций объектами контроля.

## 3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство воздушного транспорта (г. Москва);
- открытое акционерное общество Авиакомпания «Уральские авиалинии» (Свердловская область, г. Екатеринбург) (далее – ОАО АК «Уральские авиалинии»);
- публичное акционерное общество «Аэрофлот – российские авиалинии» (г. Москва) (далее – ПАО «Аэрофлот»).

## 4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 1 ноября 2019 года по 16 июня 2020 года.

## 5. Цель контрольного мероприятия

Оценка результативности использования средств федерального бюджета, предоставленных в виде субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению на территории Российской Федерации.

## 6. Результаты контрольного мероприятия

### 6.1. В проверяемом периоде Росавиацией реализовывались два направления субсидирования воздушных перевозок пассажиров, создающие условия для обеспечения доступности воздушных перевозок населению (далее – программы субсидирования):

- субсидирование воздушных перевозок льготных категорий граждан<sup>1</sup> (далее – Правила № 215, Правила № 1321, Правила № 388 и Правила № 1095, программа субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан);
- субсидирование региональных воздушных перевозок<sup>2</sup> (далее – Правила № 1242, программа субсидирования региональных воздушных перевозок).

Субсидии предоставлялись на возмещение организациям воздушного транспорта (авиакомпаниям) недополученных доходов от осуществления в текущем году воздушных перевозок. Объемы недополученных доходов определялись исходя из размеров субсидий, установленных соответствующими правилами предоставления субсидий.

- 
1. Субсидии из федерального бюджета предоставлялись авиакомпаниям на осуществление воздушных перевозок льготных групп населения в направлениях с Дальнего Востока и обратно, из г. Калининграда и обратно, в г. Симферополь и обратно до марта 2018 года в соответствии с:
    - Правилами предоставления субсидий на обеспечение доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2009 г. № 1095 (утратили силу);
    - Правилами предоставления из федерального бюджета субсидий на обеспечение доступности воздушных перевозок пассажиров из г. Калининграда в европейскую часть страны и в обратном направлении, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1321 (утратили силу);
    - Правилами предоставления из федерального бюджета субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров в г. Симферополь и в обратном направлении, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. № 388 (утратили силу).После марта 2018 года – в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2018 г. № 215.
  2. Субсидии из федерального бюджета предоставлялись в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 1242.

### 6.1.1. Обоснованность бюджетных ассигнований на этапе проектирования

Планирование бюджетных ассигнований на предоставление субсидий в 2017–2019 годах организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению и в целях осуществления региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирования региональной маршрутной сети осуществлялось Росавиацией на основании данных прошлых периодов.

Учитывая заявительный порядок получения указанных субсидий, установленный соответствующими правилами, реальная потребность в средствах федерального бюджета формировалась Росавиацией уже после формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и внесения его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на основании заявлений авиаперевозчиков о готовности осуществлять воздушную перевозку<sup>3</sup>, представляемых в Росавиацию, что снижало обоснованность формируемых объемов бюджетных ассигнований.

При этом какие-либо методические документы по расчету потребности в объемах бюджетных ассигнований на предоставление указанных субсидий авиакомпаниям на этапе бюджетных проектировок отсутствуют.

Некачественное планирование бюджетных ассигнований приводило в том числе к необходимости планирования в течение года дополнительных объемов бюджетных средств в условиях, когда авиакомпаниями уже сформирована маршрутная сеть и обеспечена коммерческая загрузка воздушных судов, что создавало риски неиспользования субсидии в полном объеме.

### 6.1.2. Анализ потребности в бюджетных ассигнованиях

Заявления от авиакомпаний о готовности осуществлять воздушные перевозки в соответствии с Правилами № 1242 представлялись в Росавиацию по установленной форме и включали маршруты, частоту полетов, рейсов, период перевозок по ним и другие параметры с расчетной величиной субсидирования.

Заявления от авиакомпаний о готовности осуществлять воздушные перевозки в соответствии с Правилами № 215 представлялись в Росавиацию в произвольной форме и включали маршруты, квоту мест, планируемое количество пассажиров и другие параметры с расчетной величиной субсидирования.

Сведения об объемах заявленной авиаперевозчиками в проверяемом периоде потребности в финансировании воздушных перевозок, о суммах заключенных

---

3. Сроки представления авиаперевозчиком заявления о готовности осуществлять воздушную перевозку пассажиров в соответствии с Правилами № 1242 для заключения договора на 2017, 2018 и 2019 годы устанавливались до 1 декабря 2016, 2017 и 2018 года соответственно; в соответствии с Правилами № 1321 для заключения договора на 2017 год устанавливались до 1 апреля 2017 года; в соответствии с Правилами № 388 для заключения договора на 2017 год устанавливались не позднее 30 марта 2017 года; в соответствии с Правилами № 1095 для заключения договора на 2017 год устанавливались не позднее 1 марта 2017 года; в соответствии с Правилами № 215 для заключения договора на 2018 и 2019 годы устанавливались до 1 декабря 2017 и 2018 годов соответственно.

соглашений на предоставление авиакомпаниям субсидий в сравнении с выделенными объемами бюджетных ассигнований представлены в следующей таблице:

(тыс. руб.)

Направление субсидирования	Период	Потребность, заявленная авиакомпаниями	Одобрено заявками комиссией Росавиации (Минтранса России), сумма/ % от потребности	Отклоненная часть заявлений авиакомпаний	Объемы БА (на начало года), сумма/ % от потребности	Сумма по соглашению (первоначальная)/ % от бюджетных ассигнований	
Субсидирование региональных воздушных перевозок	2017 г.	15 657 984,0	3 399 149,7/ 21,7	-12 258 834,2	3 456 001,9/ 22,1	3 044 830,4/ 88,1	
	2018 г.	11 489 213,8	3 353 473,6/ 29,2	-8 135 740,1	3 353 746,2/ 29,2	3 334 625,1/ 99,4	
	2019 г.	14 245 109,7	7 847 655,9/ 55,1	-6 397 453,8	7 847 794,5/ 55,1	7 522 320,4/ 95,9	
Субсидирование воздушных перевозок льготных категорий граждан	2017 г.	Дальний Восток	4 519 846,0	2 926 623,4/ 64,8	-1 593 222,6	2 956 625,0/ 65,4	2 956 625,0/ 100
		Калининград	885 376,9	341 528,7/ 38,6	-543 848,2	341 529,5/ 38,6	341 528,7/ 99,999
		Симферополь	460 645,3	468 436,2/ 101,3	+7791,0	475 416,7/ 103,2	468 436,2/ 98,5
		Итого	5 865 868,2	3 736 588,3/ 63,7	-2 129 279,9	3 773 571,2/ 64,3	3 766 589,9/ 99,8
	2018 г.	5 951 099,8	3 615 214,6/ 60,7	-2 335 885,2	3 818 580,9/ 64,2	3 615 214,6/ 94,6	
	2019 г.	8 647 707,9	3 390 172,8/ 39,2	-5 257 535,1	3 811 804,3/ 44,1%	3 390 172,8/ 88,9	

В связи с ограниченностью выделяемых в начале финансового года бюджетных ассигнований на предоставление субсидий авиакомпаниям на осуществление воздушных перевозок населения заявленная авиаперевозчиками потребность в финансировании воздушных перевозок не удовлетворялась в полном объеме.

Перечень субсидируемых маршрутов по итогам рассмотрения на комиссиях ежегодно утверждался приказами Росавиации.

## 6.2. Соблюдение порядка и условий предоставления субсидий

Порядок и условия предоставления субсидий авиакомпаниям устанавливались в соответствующих правилах предоставления субсидий.



В целях реализации программ субсидирования Росавиацией заключались соглашения с авиакомпаниями на осуществление воздушных перевозок населения по субсидируемым маршрутам (рейсам), в которых также были установлены порядок и условия предоставления субсидий.

По результатам осуществления рейсов авиакомпаниями представлялись отчеты в Росавиацию.

В ходе проверки были установлены следующие нарушения и недостатки.

**6.2.1.** Росавиацией не была должным образом проведена проверка представленных АО «Авиакомпания «Якутия» отчетов<sup>4</sup>, что привело к расчету размера субсидии по маршрутам «Якутск – Магадан – Якутск» и «Якутск – Чита – Якутск», воздушные перевозки по которым осуществлены на воздушном судне Bombardier Q-300 вместимостью 50 кресел, без учета предельного размера субсидии в зависимости от количества пассажирских мест на воздушном судне, установленного приложением № 1 к Правилам № 1242, и необоснованному перечислению субсидии в завышенном размере в сумме 1 894,1 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия Росавиацией направлено требование в АО «Авиакомпания «Якутия» о возврате средств в доход федерального бюджета в сумме 1 894,1 тыс. рублей<sup>5</sup>.

**6.2.2.** ОАО АК «Уральские авиалинии» в отчете за июнь 2018 года, направленном в Росавиацию в соответствии с Правилами № 215, включены задвоенные данные по перевозке трех пассажиров по маршруту «Сочи – Благовещенск – Сочи», по которым завышена сумма субсидии к получению на 28,5 тыс. рублей<sup>6</sup>.

При этом Росавиацией не была должным образом проведена проверка представленного ОАО АК «Уральские авиалинии» отчета за указанный месяц, что привело к завышению расчета размера субсидии на 28,5 тыс. рублей и необоснованному ее перечислению<sup>7</sup>.

**6.2.3.** В реестрах перевозочных документов, которые ПАО «Аэрофлот» и ОАО АК «Уральские авиалинии» направили в Росавиацию вместе с отчетами и расчетами субсидий в соответствии с Правилами № 215, в отдельных случаях указывались ошибочные паспортные данные пассажиров (и/или иные документы основания для предоставления перевозки по специальному тарифу) и размеры

---

4. Нарушение пунктов 15, 17 Правил № 1242 и пункта 4.1.2 соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидии от 19 февраля 2019 г. № 107-11-2019-023, заключенного Росавиацией с АО «Авиакомпания «Якутия».

5. Письмо Росавиации в адрес генерального директора АО «Авиакомпания «Якутия» от 21 февраля 2020 г. № Исх-7062/12.

6. Нарушение пункта 20 Правил № 215 и пункта 4.3.7 соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидии от 30 марта 2018 г. № 107-11-2018-039, заключенного между Росавиацией и ОАО АК «Уральские авиалинии».

7. Нарушение пунктов 17 и 21 Правил № 215 и пункта 4.1.2 соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидии от 30 марта 2018 г. № 107-11-2018-039, заключенного Росавиацией с ОАО АК «Уральские авиалинии».



тарифов<sup>8</sup>. При этом по отдельным перевезенным пассажирам копии документов (паспорт, свидетельство о рождении), подтверждающие право на осуществление перевозок по специальным тарифам, ПАО «Аэрофлот» не представлены в связи с тем, что агентами не обеспечивалось их хранение.

Данные ошибки в отчетных документах не повлекли превышения запрашиваемых сумм субсидий, но исказили представленную информацию.

**6.2.4.** Указанные в пунктах 6.2.1, 6.2.2 и 6.2.3 настоящего отчета нарушения и недостатки были выявлены инспекторами Счетной палаты Российской Федерации при обработке с помощью программы Microsoft Excel собранного вручную массива данных, представленного на бумажных носителях в ежемесячных отчетных документах авиакомпаний по правилам № 1242 и № 215, направляемых в Росавиацию. При этом Росавиацией системно не обрабатывались и не собирались в электронном виде данные из отчетных документов авиакомпаний, что с учетом значительных объемов и необходимости многофакторного анализа обрабатываемой информации затрудняло процесс проверки. Сбор отчетных документов в электронном виде будет способствовать сокращению времени их проверки и обработки и повысит уровень контроля.

**6.3.** Установленные в правилах № 215 и № 1242 размеры специальных тарифов для перевозки пассажиров и размеров субсидий применялись для расчета выплаты субсидии в зависимости от характеристик маршрута воздушной перевозки, но без учета специфики финансовой деятельности авиакомпаний. То есть любая подавшая заявку авиакомпания, с которой Минтранс России (Росавиацией) принято решение о заключении соглашения, получает субсидии по факту перевозки из расчета установленных в соответствующих правилах размеров субсидии.

В Правилах № 1242 в июле 2019 года внесены изменения<sup>9</sup> в части расширения линейки размерности специальных тарифов в зависимости от протяженности маршрутов (введено 10 новых градаций протяженности маршрутов и приведены размеры специальных тарифов по ним). Также увеличены коэффициенты, учитывающие удаленность и труднодоступность территории, участвующие при расчете размера субсидий.

В Правилах № 215 в ноябре 2019 года внесены изменения<sup>10</sup> в части увеличения размеров субсидий по маршрутам, кроме маршрута «Магадан – Москва – Магадан».

Изменения связаны с необходимостью нивелировать повышение затрат авиакомпаний в связи со значительным увеличением стоимости закупки авиационного топлива.

Структура затрат авиакомпаний и их доля в себестоимости зависела от следующих факторов: величины маршрутной сети (МВЛ, ВВЛ) и ее географической локализации,

- 
8. Пункт 20 Правил № 215, пункт 4.3.7 соглашений о предоставлении из федерального бюджета субсидий: от 30 марта 2018 г. № 107-11-2018-039, заключенного между Росавиацией и ОАО АК «Уральские авиалинии»; от 28 марта 2018 г. № 107-11-2018-036, заключенного между Росавиацией и ПАО «Аэрофлот»; от 30 января 2019 г. № 107-11-2019-006, заключенного между Росавиацией и ОАО АК «Уральские авиалинии».
  9. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2018 № 1372.
  10. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2019 № 1466.

количества рейсов, пассажирооборота, выделенных слотов, возраста и состава парка воздушных судов, объемов закупаемого топлива, заполняемости пассажирских кресел и др.

В прямые переменные затраты авиакомпаний по маршрутам (непосредственно связанные с осуществлением рейсов) включались затраты на аэропортовое и аэронавигационное обслуживание, закупку топлива, агентское обслуживание, содержание экипажей в полете, бортовое питание. Прямые и косвенные постоянные расходы авиакомпаний (текущий и капитальный ремонт воздушных судов и двигателей, аренда и лизинг воздушных судов, амортизация воздушных судов, оплата труда с отчислениями, расходы на рекламу, другие производственные и общехозяйственные расходы) включались в себестоимость маршрутов путем отнесения части затрат пропорционально установленным в авиакомпаниях драйверам: налету часов, стоимости летного часа, предельному пассажирообороту.

### **6.3.1. Обоснованность размеров специальных тарифов и размеров субсидий, предусмотренных Правилами № 1242**

По информации, полученной от Минтранса России по запросу Счетной палаты Российской Федерации, матрица размеров тарифов и субсидии в рамках Правил № 1242 была сформирована по итогам проведения в 2013 году научно-исследовательской работы.

Анализ информации, представленной от авиакомпаний по запросу Счетной палаты Российской Федерации, осуществляющих воздушную перевозку по субсидируемым тарифам по Правилам № 1242, показал следующее.

По итогам за 2019 год по большинству субсидируемых маршрутов выручка, включающая плату, полученную от пассажиров по установленным специальным тарифам, и сумму субсидии из бюджетов бюджетной системы, не покрывала затраты.

Указанная ситуация сложилась по двум причинам.

В первом случае при низком спросе на перевозки не обеспечивалась заполняемость рейсов, что не позволяло обеспечить безубыточность перевозок в 2019 году.

Например, по маршрутам, осуществленным АО «Авиакомпания «Якутия» воздушными судами Суперджет и Воieng вместимостью 107 мест и выше: «Якутск – Улан-Удэ» (1759 км) убыток составил «–» 5,2 %, «Нерюнгри – Красноярск» (1973 км) – убыток «–» 15,5 %, «Мирный – Хабаровск» (2 032 км) – убыток «–» 11,2 %.

Во втором случае, как показали расчеты Счетной палаты Российской Федерации, даже полная загрузка рейсов не могла обеспечить безубыточный уровень перевозок.

Например, по маршрутам, осуществленным ООО «Аэросервис» воздушными судами Л-410 вместимостью 17 мест: «Иркутск – Кодаинск» (768 км, ЗПК от 22 до 65 %) убыток за 2019 год составил «–» 35,7 %, «Иркутск – Красный Чикой» (370 км, ЗПК от 61 до 85 %) – убыток «–» 22,5 %. Средние затраты на 1 рейс в одну сторону при сложившейся загрузке за 2019 год, по данным ООО «Аэросервис», по маршруту «Иркутск – Кодаинск» составили 192,4 тыс. рублей, по маршруту «Иркутск – Красный Чикой» – 104,9 тыс. рублей. При этом максимальную выручку при максимальной загрузке авиакомпания могла бы получить по маршруту «Иркутск – Кодаинск»

только в размере 176,5 тыс. рублей<sup>11</sup>, по маршруту «Иркутск – Красный Чикой» – 97,9 тыс. рублей<sup>12</sup>.

Исходя из представленной авиакомпаниями информации, по отдельным маршрутам была получена высокая рентабельность, что представлено в следующей таблице.

Маршрут	Протяженность маршрута, км	Рентабельность за 2019 год, %	Наименование авиакомпании
Красноярск – Барнаул – Красноярск	654	20	АО «Красавиа»
Сочи – Астрахань – Сочи	710	23	ПАО «АК «Ютэйр»
Самара – Нижневартовск – Самара	1 773	23	ПАО «АК «Ютэйр»
Санкт-Петербург – Нижневартовск – Санкт-Петербург	2 493	27	ПАО «АК «Ютэйр»
Санкт-Петербург – Ханты-Мансийск – Санкт-Петербург	2 107	11	ПАО «АК «Ютэйр»
Сочи – Владикавказ – Сочи	378	13	ПАО «АК «Ютэйр»
Самара – Сургут – Самара	1 631	34	ПАО «АК «Ютэйр»
Тюмень – Сочи – Тюмень	2 339	20	ПАО «АК «Ютэйр»
Уфа – Нижневартовск – Уфа	1 407	55	ПАО «АК «Ютэйр»
Тюмень – Уфа – Тюмень	657	10	ПАО «АК «Ютэйр»

Анализ также показал, что увеличение размеров субсидии и тарифов в Правилах № 1242 осуществлено недостаточно обоснованно, что влечет риски формирования значительной прибыли у авиакомпаний по отдельным маршрутам.

### 6.3.2. Обоснованность размеров специальных тарифов и размеров субсидий, предусмотренных Правилами № 215

Размер субсидий и уровень тарифов по правилам № 388, № 1321, № 1095 и № 215 определялся Минтрансом России в зависимости от зарегистрированного среднего уровня тарифа на перевозку пассажира в экономическом классе по конкретному маршруту.

Проверкой установлено, что в перечнях маршрутов воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока и в обратном направлении (приложения № 1 и № 2 к Правилам № 215) по шести одинаковым маршрутам установлены разные размеры специального тарифа и субсидий.

11. Справочно расчет: тариф 4 674 рубля × 17 мест в ВС + субсидия 97 048 рублей = 176,5 тыс. рублей.

12. Справочно расчет: тариф 2 740 рублей × 17 мест в ВС + субсидия 51 378 рублей = 97,9 тыс. рублей.

(руб.)

Наименование маршрутов	Приложение № 1 к Правилам № 215		Приложение № 2 к Правилам № 215 (ВДЦ «Океан»)	
	размер специального тарифа	размер субсидии	размер специального тарифа	размер субсидии
Магадан – Владивосток – Магадан	3 000	4 500	6 200	6 200
Якутск – Владивосток – Якутск	6 400	8 200	6 400	6 400
Южно-Сахалинск – Владивосток – Южно-Сахалинск	1 500	2 250	6 000	6 000
Чита – Владивосток – Чита	2 800	2 800	5 100	5 100
Новосибирск – Владивосток – Новосибирск	5 900	7 250	5 900	5 900
Екатеринбург – Владивосток – Екатеринбург	6 400	9 600	6 400	6 400

Размеры специального тарифа на перевозку детей в возрасте до 18 лет, на имя которых на определенный период текущего года оформлена путевка в ФГБОУ «Всероссийский детский центр «Океан» (далее – ВДЦ «Океан») (приложение № 2 к Правилам № 215), превышают размеры специальных тарифов по тем же маршрутам, предусмотренные приложением № 1 к Правилам № 215 на перевозку льготных категорий граждан, включая детей до 23 лет. Установленные размеры субсидий по данным маршрутам также отличаются.

При этом категория пассажиров по приложению № 2 (дети в возрасте до 18 лет) подпадает под категорию пассажиров, предусмотренных приложением № 1 (гражданин Российской Федерации в возрасте до 23 лет).

**6.3.2.1.** По итогам проверок в ПАО «Аэрофлот» и ОАО АК «Уральские авиалинии» анализ размеров специальных тарифов и субсидий, установленных Правилами № 215, и их влияния на коммерческую деятельность авиакомпаний показал следующее.

Доходы, полученные авиакомпаниями по субсидируемым маршрутам от пассажиров и в виде возмещения недополученных доходов за счет предоставленной субсидии в основном не покрывали себестоимость перевозки на одного пассажира.

Однако по отдельным субсидируемым маршрутам воздушных перевозок в направлении из Калининграда и обратно ОАО АК «Уральские авиалинии» сложилась высокая рентабельность по итогам за 2019 год из расчета на одного перевезенного пассажира в сравнении с установленными Правилами № 215 размерами субсидий и специальных тарифов:

- по маршруту «Калининград – Москва – Калининград» средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 год составила 5 504 рубля, сумма размеров специального

тарифа и субсидии по маршруту составила 6 100 рублей (3 800 + 2 300 рублей), или 110,8 % от себестоимости;

- по маршруту «Калининград – Санкт-Петербург – Калининград» средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 год составила 4 071 рубль, сумма размеров специального тарифа и субсидии по маршруту составила 5 300 рублей (3 500 + 1 800 рублей), или 130,2 % от себестоимости;
- по маршруту «Калининград – Екатеринбург – Калининград» средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 год составила 9 522 рубля, сумма размеров специального тарифа и субсидии по маршруту составила 13 600 рублей (8 500 + 5 100 рублей), или 142,8 % от себестоимости.

При сохранении уровня расходов и себестоимости на одного пассажира после повышения с ноября 2019 года размеров специальных тарифов и субсидий по данным маршрутам существуют риски получения ОАО АК «Уральские авиалинии» рентабельности по данным направлениям перевозок в большем размере: 170,8, 196,5 и 170,1 % соответственно.

Следует отметить, что по маршрутам в направлении из Калининграда и обратно и в Симферополь и обратно размеры коммерческих тарифов в «высокий сезон» в отдельных случаях устанавливались авиакомпаниями на уровне ниже специальных тарифов.

В ПАО «Аэрофлот» и ОАО АК «Уральские авиалинии» после повышения размеров субсидий по отдельным маршрутам при сохранении уровня расходов также существуют риски обеспечения полного покрытия расходов с учетом высокой рентабельности.

Маршрут	Размер тарифа и субсидии после увеличения, руб.	ПАО «Аэрофлот»		ОАО АК «Уральские авиалинии»	
		средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 г., руб.	расчетный % рентабельности	средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 г., руб.	расчетный % рентабельности
«Калининград – Москва – Калининград»	9 300 (3 800 + 5 500)	7 000	132,9	5 504	169
«Калининград – Санкт-Петербург – Калининград»	8 000 (3 500 + 4 500)	7 300	109,5	4 071	196,5
«Благовещенск – Екатеринбург – Благовещенск»	15 000 (6 000 + 9 000)			12 740	117,7
«Хабаровск – Екатеринбург – Хабаровск»	15 500 (6 200 + 9 300)			14 467	107,1

Маршрут	Размер тарифа и субсидии после увеличения, руб.	ПАО «Аэрофлот»		ОАО АК «Уральские авиалинии»	
		средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 г., руб.	расчетный % рентабельности	средняя себестоимость на одного пассажира за 2019 г., руб.	расчетный % рентабельности
«Благовещенск – Симферополь – Благовещенск»	24500 (9 800 + 14 700)			22 180	110,5
«Благовещенск – Сочи – Благовещенск»	23750 (9 500 + 14 250)			21 091	112,6
«Чита – Екатеринбург – Чита»	12 500 (5 000 + 7 500)			11 746	106,4

При этом уровень себестоимости на одного пассажира по двум маршрутам, перевозки по которым осуществлялись одновременно ПАО «Аэрофлот» и ОАО АК «Уральские авиалинии», значительно отличались, что повлияло на получение разного финансового результата по ним: «Калининград – Москва – Калининград» и «Калининград – Санкт-Петербург – Калининград».

Указанное может свидетельствовать о том, что при установлении в Правилах № 1242 и Правилах № 215 размеров субсидий не учитывались особенности экономической деятельности авиакомпаний. Подходы к их формированию не прозрачны.

Анализ других мер государственной поддержки авиакомпаний показал следующее.

**6.3.2.2.** Анализ результатов применения меры государственной поддержки по введению с 1 октября 2019 года нулевой ставки НДС (взамен ставки 10 %) в отношении услуг по внутренним воздушным перевозкам пассажиров при условии, что пункт отправления, пункт назначения пассажиров, а также все промежуточные пункты маршрута перевозки в случае их наличия расположены вне территории Московской области и территории города федерального значения Москвы<sup>13</sup>, показал следующее.

Сумма возмещения НДС от данной меры в IV квартале 2019 года составила незначительные объемы. Например, в ПАО «Аэрофлот» возмещение составило 334,2 млн рублей (или 3,5 % от суммы возмещения НДС по другим основаниям) за счет перевозки по маршруту «Волгоград – Адлер» и маршрутам, осуществляемым дочерними компаниями по соглашениям код-шеринга.

Данная мера не оказала влияния на снижение коммерческих тарифов на перевозки по маршрутам внутри России, а позволила авиакомпаниям улучшить финансовые

13. Подпункт 4.3 пункта 1 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 6 июня 2019 г. № 123-ФЗ.



показатели деятельности в условиях негативного влияния внешних факторов (динамика курса рубля, рост стоимости авиакеросина и услуг аэропортового и наземного обслуживания, внешнеэкономические факторы).

**6.3.2.3.** Существенную часть расходов авиакомпаний составляли расходы на покупку авиационного топлива, на аэропортовое и навигационное обслуживание. Так, в ОАО АК «Уральские авиалинии» доля указанных расходов в общем объеме расходов находилась в проверяемом периоде в пределах от 46,8 до 49,6 %.

Удержание высоких цен в отдельных аэропортах связано с тем, что услуги по продаже и заправке топлива, а также аэропортового и наземного обслуживания оказываются вне конкурентной среды.

Средняя стоимость 1 т топлива в аэропортах, перевозки в которые осуществлялись ПАО «Аэрофлот», в 2018 году возросла в интервале от 9 % (в Петропавловск-Камчатском) до 67 % (в Иркутске), в аэропортах, перевозки в которые осуществлялись ОАО АК «Уральские авиалинии», в интервале от 4 % (в Калининграде) до 61 % (в Чите). Аналогичная ситуация сложилась по иным авиакомпаниям, осуществляющим авиаперевозки по субсидируемым маршрутам.

С 1 августа 2019 года введены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации<sup>14</sup> в части введения для авиакомпаний меры государственной поддержки, предусматривающей получение налогового вычета от суммы акциза, начисленной при получении авиационного керосина (демпфера), в случае если средняя стоимость приобретенного авиакомпанией авиационного керосина превышает установленную на территории Российской Федерации среднюю оптовую цену реализации авиационного керосина за 1 тонну, и установлены соответствующие формулы расчета указанного налогового вычета.

В 2019 году данная мера не реализовывалась, так как необходимые показатели были установлены ФАС России только в январе 2020 года, а установленные значения показателей не позволяют авиакомпаниям воспользоваться компенсацией.

Параметры, заложенные в расчете демпфера, могут обеспечить защиту авиакомпаний только от стрессовых сценариев, когда цена на топливо резко существенно повысится, из-за завышенного уровня отсечки (48 300 рублей для 2019 года и «+» 5 % в последующие годы), с которой начинает рассчитываться компенсация (налоговый вычет).

**6.3.3.** Анализ практики установления тарифов авиакомпаниями на воздушные перевозки показал, что они определялись в разрезе классов обслуживания (экономический, бизнес). По каждому классу обслуживания на конкретном маршруте регистрировался массив разных уровней тарифов, а также регистрировались специальные тарифы по субсидируемым маршрутам с присвоением специальных кодов. Доступность зарегистрированных уровней тарифа для продажи билетов

---

14. В пункт 21 статьи 200 Налогового кодекса Российской Федерации внесены изменения в соответствии с подпунктом «а» пункта 11 статьи 1 Федерального закона от 30 июля 2019 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».



населению на конкретный рейс регулировалась исходя из формируемого спроса на воздушную перевозку в автоматическом оперативном режиме.

По отдельным маршрутам ПАО «Аэрофлот» в проверяемом периоде устанавливались «плоские» (неизменные) тарифы в экономическом классе: пять маршрутов из Москвы на Дальний Восток и обратно («Москва – Владивосток», «Москва – Хабаровск», «Москва – Петропавловск-Камчатский», «Москва – Южно-Сахалинск», «Москва – Магадан»), один маршрут из Москвы в Симферополь и обратно, один маршрут из Москвы в Калининград и обратно.

**6.4.** Сведения об использовании бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) на предоставление субсидий по программам субсидирования представлены в таблице.

(тыс. руб.)

Наименование		Сводная бюджетная роспись на начало года	Сводная бюджетная роспись (ЛБО) на конец года	Кассовое исполнение	Не исполнено	% исполнения
Субсидирование региональных воздушных перевозок	2017 г.	3 456 001,9	3 057 881,5	3 006 841,7	51 039,8	98,3
	2018 г.	3 353 746,2	3 305 913,5	2 777 610,8	528 302,7	84
	2019 г.	7 847 794,5	8 120 394,5	7 024 472,7	1 095 921,8	86,5
	2020 г.	8 347 796,7	*	823 273,2		
Субсидирование воздушных перевозок льготных категорий граждан	2017 г.	3 773 571,2	3 773 571,2	3 656 685,5	116 885,7	96,9
	2018 г.	3 818 580,9	4 343 310,8	4 210 924,4	132 386,4	97
	2019 г.	3 811 804,3	7 006 124,8	6 188 674,7	817 450,1	88,3
	2020 г.	5 797 291,4	*	743 744,2		
Всего по субсидиям на воздушные перевозки пассажиров	2017 г.	7 229 573,1	6 831 452,7	6 663 527,2	167 925,5	97,5
	2018 г.	7 172 327,1	7 649 224,3	6 988 535,2	660 689,1	91,4
	2019 г.	11 659 598,8	15 126 519,3	13 213 147,4	1 913 371,9	87,4
	2020 г.	14 145 088,1	*	1 567 017,4		

Значительное неосвоение лимитов бюджетных обязательств в размере 1 913,4 млн рублей сложилось в 2019 году в связи с поздним доведением до Росавиации дополнительных объемов бюджетных ассигнований, отсутствием заявок от авиакомпаний в необходимом объеме по причине снижения спроса на перевозки после летних периодов и коммерческой загруженностью рейсов.

#### 6.4.1. Анализ реализации Программы субсидирования региональных воздушных перевозок (Правила № 1242)

Региональная маршрутная сеть Российской Федерации в 2017 году включала 2100 маршрутов (в направлении туда и обратно), в том числе 130 субсидируемых маршрутов, в 2019 году – 1985 маршрутов, в том числе 242 субсидируемых маршрута.

Изменение доступности воздушных перевозок для населения при реализации Программы субсидирования региональных воздушных перевозок в проверяемом периоде оценивалось по следующим критериям: увеличение количества новых субсидируемых маршрутов, наличие недостатков в развитии субсидируемой маршрутной сети, увеличение количества перевезенных пассажиров, увеличение количества городов в субсидируемых маршрутах, в том числе труднодоступных и удаленных, количество раскатанных маршрутов в коммерческих перевозках после их исключения из перечня субсидируемых маршрутов.

1) По критерию «Увеличение количества новых субсидируемых маршрутов».

Перечень субсидируемых маршрутов в проверяемом периоде расширялся: в 2017 году авиакомпаниями осуществлена перевозка пассажиров по 130 субсидируемым маршрутам, в 2018 году – по 175 маршрутам, в 2019 году – по 242 маршрутам. Стоит отметить, что число субсидируемых маршрутов, по которым осуществлялась воздушная перевозка в 2015 году, составляло 114. В период с 2015 по 2019 год воздушная перевозка осуществлялась в общей сложности по 364 субсидируемым маршрутам.

Вместе с тем в субсидируемую маршрутную сеть включались маршруты, которые уже осуществлялись в коммерческой гражданской авиации (в 2017 году их было 36 из 130, в 2018 году – 57 из 175, в 2019 году – 75 из 242), что не способствовало расширению маршрутной сети. При этом количество новых уникальных маршрутов составляло незначительную величину в общем количестве маршрутов внутренних воздушных линий, минуя Москву: в 2017 году – 94 маршрута (или 4,5%), в 2018 году – 118 маршрутов (или 5,3%), в 2019 году – 167 маршрутов (или 8,4%).

2) По критерию «Наличие недостатков в развитии субсидируемой маршрутной сети».

Субсидируемая региональная маршрутная сеть в 2015–2019 годах развивалась медленно и неустойчиво и зависела от заявок авиакомпаний (стихийное развитие), условий предоставления субсидий по первоочередности включения маршрутов в число субсидируемых и выделяемых объемов финансирования.

Стабильная маршрутная сеть субсидируемых маршрутов на протяжении 2017–2019 годов развилась только по 60 маршрутам, так как они ежегодно включались в перечень субсидируемых маршрутов, но 12 маршрутов из них в 2019 году параллельно осуществлялись в коммерческих перевозках.

В субсидируемую маршрутную сеть согласно Правилам № 1242 в первую очередь включались софинансируемые регионами маршруты, при этом софинансирование заявляли регионы в основном находящиеся в Европейской части страны, где развиты альтернативные виды транспорта. Следует отметить, что дотационные регионы не принимали участие в субсидировании формируемой маршрутной сети.

В 2017 году число софинансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации маршрутов составило 82 (или 63 %) из 130 маршрутов; в 2018 году – 95 (или 54,3 %) из 175 маршрутов; в 2019 году – 144 (или 59,5 %) из 242 маршрутов.

Сведения об изменении субсидируемой маршрутной сети представлены в таблице.

Наименование	Количество субсидируемых маршрутов				
	2015–2019 гг.	в том числе:			
		2015 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Аналогичные маршруты	60	31	60 (18 - параллельно в коммерции)	60 (11 - параллельно в коммерции)	60 (12 - параллельно в коммерции)
	26	1	26 (9 - параллельно в коммерции)	26 (6 - параллельно в коммерции)	
	34	9		34 (17 - параллельно в коммерции)	
	55	13		55 (23 - параллельно в коммерции)	55 (23 - параллельно в коммерции)
	16	3	16 (6 - параллельно в коммерции)		16 (10 - параллельно в коммерции)
	28	8	28 (3 - параллельно в коммерции)		
	111	15			111 (30 - параллельно в коммерции)
	34	34			
Всего	364	114	130 (36 - параллельно в коммерции; 94 - уникальные)	175 (57 - параллельно в коммерции; 118 - уникальные)	242 (75 - параллельно в коммерции; 167 - уникальные)
В том числе:					
сохранилось маршрутов с прошлых периодов			43	108	147
новые маршруты			87	67	96
исключено маршрутов			71	44	122

Доля субсидируемых маршрутов (из расчета в одном направлении) в общем количестве маршрутной сети Российской Федерации, минуя Москву<sup>15</sup>, составила незначительную величину: в 2017 году – 6,2 %, в 2018 году – 7,9 %, в 2019 году – 12,2 %.

3) По критерию «Увеличение количества перевезенных пассажиров».

В течение проверяемого периода количество перевезенных пассажиров по субсидируемым маршрутам увеличилось с 665,2 тыс. человек в 2017 году до 2 026,1 тыс. человек в 2019 году (в 3 раза), что было связано с увеличением объема выделяемых из федерального бюджета бюджетных ассигнований на предоставление субсидий в 2,5 раза (с 3 456,0 тыс. рублей в 2017 году до 7 847,8 тыс. рублей в 2019 году).

Но их доля в общем количестве перевезенных пассажиров по внутренним линиям (минуя Москву) за 2017–2019 годы<sup>16</sup> (27 077,3, 30 989,1 и 33 786,6 тыс. человек) составила незначительную величину: 2,5, 2,6 и 6 % соответственно.

4) По критерию «Увеличение количества городов в субсидируемых маршрутах, в том числе труднодоступных и удаленных».

Количество городов в субсидируемой региональной маршрутной сети увеличивалось: в 2017 году – 59 городов, в 2018 году – 91 город, в 2019 году – 94 города.

Однако абсолютное увеличение в 2019 году маршрутной сети на 3 города произошло за счет включения маршрутов с 15 новыми городами и исключения маршрутов с 12 городами. При этом количество труднодоступных и удаленных населенных пунктов увеличилось на 6 городов (Оха, Певек, Петрозаводск, Нягань, Талакан, Чара) и уменьшилось на 6 городов (Благовещенск, Дальнереченск, Кавалерово, Каргасок, Ноглики, Шахтерск), в последних снизилась доступность перевозок для населения.

Развитие маршрутов в труднодоступные и удаленные населенные пункты, где авиационный транспорт является основным или единственным и имеет социальную значимость, не обеспечивалось.

Так, доля субсидируемых маршрутов в труднодоступные и удаленные населенные пункты в 2017 году составляла 63,8 %, в 2019 году – 52,5 %, количество их увеличилось с 83 до 127, но отдельные из указанных маршрутов проходили через аэропорты международного значения (где проходит большой пассажиропоток), что не способствовало развитию новых и социально значимых маршрутов.

Количество маршрутов в труднодоступные и отдаленные населенные пункты, в которых одним из пунктов был аэропорт регионального и/или местного значения, в 2017 году составило 46 (35,4 %), в 2018 году – 52 (29,7 %), в 2019 году – 62 (25,6 %).

Указанные маршруты включали только 48 труднодоступных и удаленных населенных пунктов из 462 (или 10,2 %), включенных в Перечень населенных пунктов, расположенных в удаленных и труднодоступных регионах Российской Федерации, являющийся приложением к Правилам № 1242.

---

15. Рассчитано на основе данных АО «Транспортная клиринговая палата» (далее – АО «ТКП»).

16. По данным АО «ТКП».

При этом в указанный перечень включены г. Калининград и г. Симферополь, которые, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, нецелесообразно было относить к труднодоступным и удаленным населенным пунктам. В 2017–2019 годах была просубсидирована перевозка по 15 маршрутам, включающим г. Калининград или г. Симферополь, на общую сумму 501,4 млн рублей (или 3,7 % от объема предоставленных субсидий).

5) По критерию «Количество раскатанных маршрутов в коммерческих перевозках после их исключения из перечня субсидируемых маршрутов».

В субсидируемую маршрутную сеть следующего периода не попадали ранее субсидируемые маршруты, по которым имелся спрос на перевозки, в связи с тем что формирование перечня субсидируемых маршрутов осуществляется Минтрансом России ежегодно по заявкам авиакомпаний.

Так, в 2019 году в субсидируемую маршрутную сеть не вошло 122 ранее субсидируемых в 2015–2018 годах маршрута, при этом по 30 из них (или 24,6 %) коммерческая перевозка пассажиров не продолжилась, то есть маршруты ушли из маршрутной сети внутренних воздушных линий, что снизило доступность воздушных перевозок для пассажиров.

Количество раскатанных в коммерческих перевозках маршрутов, которые ранее субсидировались, по состоянию на конец 2019 года составило 92 маршрута из 122 (или 75,4 %).

Установление субсидируемой маршрутной сети на трехлетний период позволило бы сохранять маршрутную сеть и подготавливать ее для последующего осуществления в коммерческих перевозках.

Учитывая изложенное, Программа субсидирования региональных воздушных перевозок не оказывала значительного влияния на развитие региональных воздушных перевозок и формирование региональной маршрутной сети. Доступность перевозок для пассажиров обеспечивалась в рамках сформированной маршрутной сети, но в связи с исключением из маршрутной сети отдельных субсидируемых маршрутов и городов доступность по ним для пассажиров снижалась.

**6.4.1.1.** Программа субсидирования региональных воздушных перевозок, начиная с 2019 года, осуществлялась в целях реализации Федерального проекта «Развитие региональные аэропортов и маршрутов» (далее – ФП РАМ) государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»<sup>17</sup> (далее – Госпрограмма).

В Госпрограмме, паспорте ФП РАМ и Правилах № 1242 в качестве цели, показателя и результата предоставления субсидии соответственно установлено значение количества субсидируемых маршрутов к 2024 году в размере 175 единиц.

---

17. Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596.

При этом уже в 2019 году авиаперевозчиками в рамках предоставляемой в соответствии с Правилами № 1242 субсидии осуществлены перевозки по 242 субсидируемым маршрутам. Перечень субсидируемых маршрутов на 2020 год сформирован Росавиацией в количестве 261 единицы.

Таким образом, ФП РАМ Госпрограммы, паспорт ФП РАМ, а также Правила № 1242 требуют корректировки в части цели, значений целевого показателя «Количество субсидируемых региональных маршрутов ВВЛ» по годам и результата предоставления субсидий.

В отчете о ходе реализации ФП РАМ за 2019 год от 21 января 2020 года содержатся недостоверные данные по фактическому значению показателя «Количество субсидируемых региональных маршрутов ВВЛ» в размере 244 единицы. Фактически перевозки пассажиров в 2019 году согласно представленным авиакомпаниями отчетам осуществлены по 242 субсидируемым маршрутам.

#### **6.4.2. Анализ реализации Программы субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан (Правила № 215)**

К льготным категориям граждан, имеющим в соответствии с Правилами № 215 право на воздушную перевозку по специальным тарифам по субсидируемым маршрутам отнесены: граждане Российской Федерации в возрасте до 23 лет, женщины в возрасте свыше 55 лет и мужчины в возрасте свыше 60 лет, инвалиды I группы любого возраста и сопровождающие их лица, инвалиды с детства II или III группы, а также лица, имеющие удостоверение многодетной семьи.

Изменение доступности воздушных перевозок для населения при реализации Программы субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан в проверяемом периоде оценивалось по следующим критериям: увеличение количества субсидируемых маршрутов, увеличение количества городов в субсидируемых маршрутах, наличие недостатков в развитии субсидируемой маршрутной сети, увеличение количества перевезенных льготных категорий пассажиров и его сравнение с общим количеством льготных категорий граждан, увеличение объемов финансирования, использование квоты мест в воздушных судах на перевозку льготных категорий граждан.

1) По критерию «Увеличение количества маршрутов, по которым субсидируется перевозка льготных категорий граждан».

Перечень субсидируемых маршрутов, по которым авиакомпании могли направлять предложения в Росавиацию о готовности осуществлять воздушную перевозку льготных категорий пассажиров, определен Правилами № 215: в 2017 году – 150 маршрутов, в 2018 году – 231 маршрут, в 2019 году – 256 маршрутов, из которых наибольшее количество приходилось на маршруты в направлении Дальнего Востока и обратно (54, 66 и 85 маршрутов соответственно), то есть предлагаемая к перевозкам маршрутная сеть расширялась.

Но, исходя из заявок авиакомпаний и выделенного объема бюджетных ассигнований, фактически перевозки льготных категорий пассажиров осуществлялись в 2017 году



только по 97 из 150 маршрутов (64,7%), в 2018 году – по 103 из 231 маршрута (44,6%), в 2019 году – по 113 из 256 маршрутов (44,1%), из них в направлении с Дальнего Востока и обратно – 54 маршрута (55,7% от маршрутов перевозки), 66 маршрутов (64,1%) и 85 маршрутов (75,2%) соответственно, что ограничивало доступность воздушных перевозок для пассажиров.

2) По критерию «Увеличение количества городов по маршрутам».

Количество городов в субсидируемой маршрутной сети в проверяемом периоде уменьшалось, несмотря на увеличение количества маршрутов, и в 2017 году составило 61 город, в 2018 году – 50 городов, в 2019 году – 45 городов.

В 2019 году по сравнению с 2018 годом из субсидируемой маршрутной сети исключено 8 городов (Барнаул, Казань, Нижнекамск, Нижний Новгород, Оренбург, Пермь, Тюмень, Ульяновск), где снизилась доступность перевозок для льготных категорий пассажиров, и добавлено 3 города (Геленджик, Калуга, Кызыл).

При этом необходимо отметить, что маршрутная сеть, установленная Правилами № 215, предусматривала возможность осуществления перевозок льготных категорий граждан по 256 маршрутам между 98 городами. То есть перевозки по 143 маршрутам из 53 городов в 2019 году не субсидировались по причине отсутствия заявок от авиакомпаний и ограниченности бюджета.

3) По критерию «Наличие недостатков в развитии перевозок льготных категорий граждан».

Перечень маршрутов воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока и в обратном направлении<sup>18</sup> включает 30 маршрутов, пункты отправления и назначения которых находятся на территориях Приволжского, Сибирского, Северо-Западного, Уральского и Южного федеральных округов, что приводит к искажению информации о доступности воздушных перевозок по специальным тарифам на территории Дальневосточного федерального округа.

В 2017–2019 годах по таким маршрутам осуществлена воздушная перевозка по специальным тарифам 122,5 тыс. пассажиров, сумма выплаченной субсидии по ним составила 628,3 млн рублей.

4) По критериям «Увеличение количества перевезенных льготных категорий пассажиров и его сравнение с общим количеством льготных категорий граждан» и «Увеличение объемов финансирования».

Увеличение объемов финансирования позволило в 2019 году перевезти на 76,6% больше по сравнению с 2017 годом льготных категорий пассажиров по субсидируемым маршрутам с Дальнего Востока и обратно, из Калининграда и обратно и в Симферополь и обратно (1 264,5 тыс. и 716,1 тыс. пассажиров соответственно), в том числе в направлении с Дальнего Востока и обратно – в 2,4 раза больше (1 055,2 тыс. и 436,9 тыс. пассажиров соответственно).

---

18. Приложение № 1 к Правилам № 215.



При этом доля перевезенных с территории Дальнего Востока и обратно льготных категорий пассажиров в общей численности населения Дальневосточного федерального округа, относящихся к данной группе льготников, в 2017 году составила только 10,1%<sup>19</sup>, в 2018 году – 11,1%, за 2019 год данные отсутствуют. Данные по льготным категориям граждан на территории России также отсутствуют.

Анализ показал, что доступность перевозок для льготных категорий пассажиров обеспечивалась авиакомпаниями исходя из спроса на перевозки в пределах, ограниченных выделенным объемом финансирования. Количество перевезенных льготных пассажиров в 2019 году могло быть больше, если бы дополнительные объемы финансирования выделялись в начале года.

Дополнительные заявки авиакомпаний на увеличение финансирования рассчитывались из текущей ситуации по продажам билетов и заполняемости воздушных судов, поэтому дополнительная потребность была актуальна на момент ее заявления.

Выделение из федерального бюджета значительных дополнительных объемов бюджетных ассигнований на субсидирование перевозок в рамках Правил № 215 происходило с задержкой в несколько месяцев в период, когда спрос на субсидируемые перевозки со стороны пассажиров начинал сезонное снижение и авиакомпании уже не могли освоить финансирование в полном объеме. Места на рейсах, где еще сохранялся спрос на субсидируемые перевозки, уже были реализованы по коммерческим либо «плоским» тарифам. На момент предоставления дополнительных субсидий период реализации билетов по специальным тарифам значительно сокращался в рамках финансового года.

5) По критерию «Использование квоты мест в воздушных судах на перевозку льготных категорий граждан».

Правилами № 215 установлено требование о предоставлении авиакомпаниями квоты мест в салоне экономического класса для перевозки льготных категорий граждан по специальному тарифу<sup>20</sup> и права реализации по своему усмотрению воздушных перевозок из оставшейся квоты мест только за 48 часов до отправления воздушного судна.

Сведения о заполняемости котируемых мест в воздушных судах, предоставляемых авиакомпаниями для перевозки льготных категорий пассажиров по специальным тарифам, представлены в таблице.

---

19. Расчетно: в 2017 году перевезено 436 857 пассажиров из 4 320 989 льготных категорий граждан ДФО; в 2018 году – 484 658 пассажиров из 4 373 788 льготных категорий граждан ДФО.

20. Пункт 7 Правил № 1095, Правил № 1321 и Правил № 388 и пункт 15 Правил № 215.

Направление субсидируемых перевозок	2017 г.			2018 г.			2019 г.		
	количе- ство мест по квоте	пере- везено льготных пасс, чел.	% заполнения	количе- ство мест по квоте	пере- везено льготных пасс, чел.	% заполнения	количе- ство мест по квоте	пере- везено льготных пасс, чел.	% заполнения
С Дальнего Востока и в обратном направлении	870 900	436 857	50,2	1 458 999	484 658	33,2	2 554 856	1 055 246	41,3
В г. Симферополь и в обратном направлении	241 756	120 958	50,0	179 994	91 298	50,7	167 038	79 375	47,5
Из г. Калининграда и в обратном направлении	206 000	157 053	76,2	429 625	58 874	13,7	545 354	125 679	23,0
Всего	1 318 656	714 868	54,2	2 068 618	634 830	30,7	3 267 248	1 260 300	38,6

Выборочной проверкой предоставления мест по квоте для перевозки льготных категорий граждан в АО АК «Уральские авиалинии» и ПАО «Аэрофлот» установлено, что квоты мест в установленные сроки в отдельных случаях не сохранялись, продажи котируемых мест по коммерческим ценам осуществлялись ранее 48 часов до отправления воздушного судна<sup>21</sup>.

Анализ причин несохранения котируемого количества мест в воздушных судах показал следующее.

В ПАО «Аэрофлот» предусмотренные в первоначальных соглашениях объемы субсидирования осваивались ПАО «Аэрофлот» досрочно (в течение недели – месяца) и продажи билетов закрывались. В связи с этим соблюдение первоначально заявленных квот по местам на рейсах, предусмотренных для продажи по специальным льготным тарифам, на протяжении всех периодов перевозок не представлялось возможным, так как после вынужденного закрытия бронирования и продажи билетов по специальным тарифам по субсидируемым маршрутам в открытую продажу возвращались нереализованные по квотам места в целях обеспечения потребности в авиаперевозках всех категорий граждан по коммерческим ценам (в том числе «плоским» тарифам).

Дополнительные объемы финансирования из федерального бюджета, выделенные в течение соответствующего года проверяемого периода, осваивались исходя из фактического остатка мест на рейсах, реализованных по коммерческим тарифам в период закрытия бронирования и продажи по льготным специальным тарифам.

21. Нарушение подпункта «г» пункта 15 Правил № 215.

Кроме того, в «низкий сезон» полная заполняемость воздушных судов не обеспечивалась, что приводило к нереализации неиспользованных по квоте мест за два дня до вылета по коммерческим тарифам и негативно влияло на финансовые результаты деятельности перевозчиков. Отмена данного требования в «низкий сезон» не повлияет на доступность перевозок для льготных категорий пассажиров в связи с наличием свободных мест.

Следует отметить, что субсидируемая маршрутная сеть в рамках Правил № 215 формировалась Росавиацией ежегодно. Замкнутый цикл бюджетного финансирования на один год не позволяет приобретать билеты по специальным тарифам льготным категориям граждан на следующий год в период открытых авиакомпаниями продаж на рейсы, что сокращает доступность в перевозках.

Учитывая результаты анализа по критериям, доступность перевозок для льготных категорий граждан имеет ограниченный характер и зависит от одобренных Росавиацией к перевозке в текущем году субсидируемых маршрутов с учетом выделенных объемов финансирования и предлагаемых авиакомпаниями открытых продаж билетов по специальным тарифам по данным маршрутам.

**6.4.2.1.** Целевым результатом предоставления субсидии по Программе субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан определено количество фактически перевезенных пассажиров всеми организациями воздушного транспорта в объеме не менее 724 тыс. человек в год<sup>22</sup>.

При этом Росавиацией в соглашениях о предоставлении субсидий юридическим лицам (авиакомпаниям) в 2020 году<sup>23</sup> не установлено значение показателя достижения результата предоставления субсидии – «Количество фактически перевезенных организацией воздушного транспорта пассажиров за год»<sup>24</sup>.

Также следует отметить, что объем перевезенных пассажиров за 2019 год составил 1 264,5 тыс. человек, в том числе без учета перевезенных пассажиров за счет средств резервного фонда – 885,6 тыс. человек, что значительно превышает установленный Правилами № 215 показатель. По информации Росавиации, плановый показатель рассчитан исходя из объема финансирования 3 800,0 млн рублей, при этом фактически в 2019 году выделено 7 006,1 млн рублей, из них без учета резервного фонда – 4 506,1 млн рублей, на 2020 год предусмотрено финансирование в сумме 5 797,3 млн рублей.

Таким образом, значение целевого результата предоставления субсидии в рамках Правил № 215 занижено, что ограничивает ориентиры, позволяющие оценить доступность воздушных перевозок для граждан.

---

22. Пункт 29 Правил № 215 (в редакции от 18.11.2019).

23. Соглашения с ПАО «Аэрофлот» от 20 декабря 2019 г. № 107-11-2020-001, АО «АК «СИБИРЬ» от 20 декабря 2019 г. № 107-11-2020-002, АО АК «ИРАЭРО» от 30 декабря 2019 г. № 107-11-2020-030, АО «АК АЗИМУТ» от 30 декабря 2019 г. № 107-11-2020-015, АО «Авиакомпания «Якутия» от 31 декабря 2019 г. № 107-11-2020-003, АО «Нордавиа – региональные авиалинии» от 31 декабря 2019 г. № 107-11-2020-025, ОАО АК «Уральские авиалинии» от 13 января 2020 г. № 107-11-2020-004, ПАО «АК «ЮТэйр» от 14 января 2020 г. № 107-11-2020-014, ООО «АК «Икар» от 15 января 2020 г. № 107-11-2020-016, АО «Ред Вингс» от 21 января 2020 г. № 107-11-2020-021, ООО «Северный Ветер» от 14 января 2020 г. № 107-11-2020-024, АО «АК «НордСтар» от 15 января 2020 г. № 107-11-2020-029, АО «АК АЛРОСА» от 17 февраля 2020 г. № 107-11-2020-033.

24. Нарушение пункта 29 Правил № 215.

## 7. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Руководителем Росавиации А.В. Нерадько представлены замечания к акту, на которые установленным порядком подготовлено заключение.

## 8. Выводы

### 8.1. В части результатов реализации Программы субсидирования региональных воздушных перевозок

В проверяемом периоде Росавиацией реализовывались две программы субсидирования воздушных перевозок пассажиров для создания условий обеспечения доступности воздушных перевозок населению: Программа субсидирования региональных воздушных перевозок и Программа субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан.

**8.1.1.** Результаты реализации Программы субсидирования региональных воздушных перевозок не оказали значительного влияния на развитие и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации. Региональная маршрутная сеть Российской Федерации в 2017 году включала 2100 маршрутов, в том числе 130 субсидируемых маршрутов, в 2019 году – 1985 маршрутов, в том числе 242 субсидируемых маршрута.

Воздушные перевозки в рамках реализации Программы субсидирования региональных воздушных перевозок характеризовались в проверяемом периоде разной степенью доступности для населения, что подтверждается оценкой по следующим критериям:

**8.1.1.1.** По критерию «Увеличение количества новых субсидируемых маршрутов»: количество субсидируемых маршрутов увеличилось в 2019 году в 1,9 раза по сравнению с маршрутами 2017 года с 130 до 242 маршрутов, однако в них включались маршруты, которые уже осуществлялись в коммерческой гражданской авиации (в 2017 году их было 36 из 130, в 2018 году – 57 из 175, в 2019 году – 75 из 242), что не способствовало расширению маршрутной сети.

**8.1.1.2.** По критерию «Наличие недостатков в развитии субсидируемой маршрутной сети»: субсидируемая региональная маршрутная сеть в 2015–2019 годах развивалась медленно и неустойчиво и зависела от заявок авиакомпаний (стихийное развитие), условий предоставления субсидий по первоочередности включения маршрутов в число субсидируемых и выделяемых объемов финансирования. Доля субсидируемых маршрутов (из расчета в одном направлении) в общем количестве маршрутной сети

Российской Федерации, минуя Москву, составила незначительную величину: в 2017 году – 6,2 %, в 2018 году – 7,9 %, в 2019 году – 12,2 %.

**8.1.1.3.** По критерию «Увеличение количества перевезенных пассажиров»: количество перевезенных пассажиров по субсидируемым маршрутам увеличилось в проверяемом периоде в 3 раза с 665,2 тыс. человек в 2017 году (объем финансирования – 3 456,0 тыс. рублей) до 2 026,1 тыс. человек в 2019 году (объем финансирования – 7 847,8 тыс. рублей), что было связано с увеличением объемов финансирования.

**8.1.1.4.** По критерию «Увеличение количества городов в субсидируемых маршрутах, в том числе труднодоступных и удаленных»: количество городов в субсидируемой региональной маршрутной сети увеличилось в проверяемом периоде на 59,3 % (в 2017 году – 59 городов, в 2018 году – 91 город, в 2019 году – 94 города). При этом абсолютное увеличение в 2019 году маршрутной сети на 3 города произошло за счет включения маршрутов с 15 новыми городами и исключения маршрутов с 12 городами, что снизило доступность перевозок для населения в последних.

Развитие маршрутов в труднодоступные и удаленные населенные пункты, где авиационный транспорт является основным или единственным и имеет социальную значимость, не обеспечивалось. Количество таких маршрутов в 2017 году составило 46 (35,4 % от общего количества субсидируемых маршрутов), в 2018 году – 52 (29,7 %), в 2019 году – 62 (25,6 %).

**8.1.1.5.** По критерию «Количество раскатанных маршрутов в коммерческих перевозках после их исключения из перечня субсидируемых маршрутов»: доля раскатанных в коммерческих перевозках маршрутов, которые субсидировались в 2015–2018 годах, по состоянию на конец 2019 года составила 75,4 % (92 маршрута из 122, не вошедших в 2019 году в перечень субсидируемых маршрутов). Вместе с тем по 30 маршрутам (или 24,6 %) коммерческая перевозка пассажиров не продолжилась, то есть маршруты «ушли» из маршрутной сети внутренних воздушных линий, что снизило доступность воздушных перевозок для пассажиров.

**8.1.2.** По причине недостаточного контроля отчетности авиакомпаний со стороны Росавиации объем необоснованно перечисленной субсидии АО «Авиакомпания «Якутия» составил 1 894,1 тыс. рублей.

**8.1.3.** Значение планового показателя, установленного в государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы, паспорте федерального проекта «Развитие региональные аэропортов и маршрутов» и Правилах № 1242 в размере 175 маршрутов к 2024 году, исходя из результатов реализации программы в 2019 году (242 субсидируемых маршрута), является заниженным и требует корректировки.

## 8.2. В части результатов реализации Программы субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан

**8.2.1.** Реализация Программы субсидирования воздушных перевозок льготных категорий граждан в целом позволила повысить доступность перевозок льготных категорий граждан. Количество перевезенных льготников по указанной программе в 2017 году составило 716,1 тыс. человек, в 2019 году – 1 264,5 тыс. человек.

Вместе с тем из-за ограниченности объемов финансирования и отсутствия заявок авиакомпаний для перевозки льготников были запущены не все установленные указанной программой маршруты, что ограничивало перевозки. Результаты реализации указанной программы подтверждены оценкой по следующим критериям.

**8.2.1.1.** По критерию «Увеличение количества маршрутов, по которым субсидируется перевозка льготных категорий граждан»: фактические перевозки льготных категорий пассажиров осуществлялись в 2017 году только по 97 из 150 маршрутов, предусмотренных Правилами № 215 (или 64,7%), в 2018 году – по 103 из 231 маршрута (44,6%), в 2019 году – по 113 из 256 маршрутов (44,1%), из них в направлении с Дальнего Востока и обратно – 54 маршрута (55,7% от маршрутов перевозки), 66 маршрутов (64,1%) и 85 маршрутов (75,2%) соответственно, что ограничивало доступность воздушных перевозок для пассажиров.

**8.2.1.2.** По критерию «Увеличение количества городов по маршрутам»: количество городов в маршрутной сети для перевозки льготников в проверяемом периоде уменьшилось на 26,2%, несмотря на увеличение количества маршрутов. Маршрутная сеть, установленная Правилами № 215, в 2019 году предусматривала возможность осуществления перевозок льготных категорий граждан по 256 маршрутам между 98 городами. То есть перевозки льготников по 143 маршрутам из 53 городов в 2019 году не субсидировались по причине отсутствия заявок от авиакомпаний и ограниченного финансирования.

**8.2.1.3.** По критерию «Наличие недостатков в развитии перевозок льготных категорий граждан»: установлена необходимость внесения изменений в Правила № 215 в части исключения маршрутов по приложению № 2, в котором категории пассажиров (дети в возрасте до 18 лет) подпадают под категорию пассажиров по маршрутам в приложении № 1, а также в части приведения наименования перечня по приложению № 1 (граждан Российской Федерации в возрасте до 23 лет) в соответствие с включенными в него 30 маршрутами, пункты отправления или назначения которых не находятся на территории Дальневосточного федерального округа.

Кроме того, проверка показала нецелесообразность установления квоты мест в салоне экономического класса для перевозки льготных категорий граждан в «низкий сезон». В этот период не обеспечивается полная заполняемость воздушных судов и существуют риски нереализации неиспользованных по квоте мест по коммерческим тарифам за два дня до вылета. Это может привести к убыточности деятельности



перевозчиков. При этом отказ от данной нормы в «низкий сезон» не повлияет на доступность перевозок для льготных пассажиров.

**8.2.1.4.** По критериям «Увеличение количества перевезенных льготных категорий граждан и его сравнение с общим количеством льготников» и «Увеличение объемов финансирования»: количество перевезенных льготных категорий пассажиров увеличилось в проверяемом периоде на 76,6 %, что было связано с увеличением объема финансирования.

При этом доля перевезенных с территории Дальнего Востока и обратно льготных категорий граждан по программе субсидирования в общей численности населения Дальневосточного федерального округа, относящейся к данной группе льготников, составляла чуть выше 10 %.

**8.2.2.** В соглашениях, заключенных Росавиацией с авиакомпаниями на 2020 год, показатели результативности не установлены, что не соответствует Правилам № 215 и затрудняет оценку результатов использования субсидий авиакомпаниями.

**8.2.3.** В авиакомпаниях в отдельных случаях не обеспечивалось хранение копий первичных документов, подтверждающих перевозку льготных категорий граждан, что затрудняло процесс проверки.

**8.3.** Учитывая заявительный порядок получения субсидий, установленный правилами № 215 и № 1242, реальная потребность в средствах федерального бюджета формировалась Росавиацией уже после формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Какие-либо методические документы по расчету потребности в объемах бюджетных ассигнований на предоставление субсидий авиакомпаниям на этапе бюджетных проектировок отсутствуют.

На начало финансового года дефицит бюджетных ассигнований на реализацию программ субсидирования воздушных перевозок составлял от 36 до 78 % от потребности, что снижало доступность перевозок для населения.

**8.4.** Дополнительные объемы бюджетных ассигнований на субсидирование воздушных перевозок доводились до Росавиации в период, когда спрос на субсидируемые перевозки начинал сезонное снижение и авиакомпании уже не могли освоить финансирование в полном объеме. Места на рейсах, где еще сохранялся спрос на субсидируемые перевозки, уже были реализованы по коммерческим тарифам.

В результате при наличии ежегодного дефицита в бюджетных ассигнованиях объем неосвоенных средств субсидии по итогам 2019 года составил 1 913,4 млн рублей, или 12,6 % от объема выделенных средств.

**8.5.** Размеры субсидий, установленные в программах субсидирования, недостаточно обоснованы, так как не учитывают особенности экономической деятельности авиакомпаний. Подходы к их формированию не прозрачны.



В результате по одним субсидируемым маршрутам авиакомпании получали значительный убыток от воздушных перевозок, а по другим складывалась необоснованно высокая прибыль.

**8.6.** Дополнительные меры государственной поддержки авиакомпаний по снижению ставки НДС до 0 % на перевозки по России, минуя Москву, а также по предоставлению налогового вычета от суммы акциза (демпфера) не оказали должного влияния на снижение тарифов на воздушные перевозки.

## 9. Предложения

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть вопросы:

- о внесении изменений в правила № 1242 и № 215;
- о внесении изменений в ФП РАМ Госпрограммы, паспорт ФП РАМ в части корректировки цели и значений целевого показателя «Количество субсидируемых региональных маршрутов ВВЛ» по годам;
- о формировании подходов к установлению размеров субсидий и тарифов в правилах предоставления субсидий на осуществление воздушных перевозок в целях приведения их к экономически обоснованному уровню с учетом особенностей деятельности авиакомпаний, принимающих участие в воздушных перевозках;
- о формировании программы субсидирования воздушных перевозок по социально значимым маршрутам.

Направить информационное письмо в Министерство транспорта Российской Федерации с предложением рассмотреть вопросы:

- о возможности установления требований об организации в авиакомпаниях электронного хранения копий первичных документов по перевозке пассажиров, а также представления авиакомпаниями отчетных документов в электронном виде с использованием электронно-цифровой подписи;
- о разработке совместно с Росавиацией методики расчета потребности объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий авиакомпаниям на этапе бюджетных проектировок.

Направить представление в Росавиацию.

Направить информационное письмо в ПАО «Аэрофлот».

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

